

Les voyages municipaux américains en Europe 1900-1940. Une piste d'histoire transnationale

in Nico Randeraad (hrsg.), 'Formation and transfer of municipal administrative knowledge', *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, Vol.15, 2003, p.267-288.

La sphère municipale contemporaine est riche de circulations d'expériences, de recettes, d'hommes, de solutions techniques ou réglementaires. Elles furent portées et soutenues par des réseaux publics (ceux des techniciens et élus municipaux), mais aussi par des réseaux privés (notamment ceux des entreprises de services – gaz, électricité, eaux, transports). Quelle que soit leur intensité, leur degré d'institutionnalisation et leur contenu jusque là, ces circulations semblent avoir pris une nouvelle tournure au tournant des 19^e et 20^e siècles, au moment où la sphère d'action des villes se développa dans de nombreux pays occidentaux, en parallèle avec la spécialisation croissante de leurs personnels. Elles deviennent alors plus collectives et systématiques, d'abord sous l'égide des municipalités elles-mêmes¹, puis par le truchement des associations nationales et internationales de communes et de techniciens². Entre 1910 et 1940, se met en place une internationale urbaine avec ses rythmes, ses rituels, ses enjeux propres, et son ambition de systématiser les échanges en matière municipale³. Cette mise en place s'accompagne d'une volonté d'élargissement de l'espace des circulations: les échanges en matière d'administration municipale à l'intérieur d'un même pays sont déjà des classiques du milieu du 19^e siècle⁴, et le développement des expositions universelles semble donner le départ d'une intensification des liens entre villes européennes. Les dernières décen-

¹ *Marjatta Hietala*, Services and urbanization at the turn of the century. The diffusion of innovations, Helsinki, 1987, chap. 14.

² Pour une première approche du mouvement municipal européen dans sa dimension organisée et associative, voir le numéro spécial de *Contemporary European History*, 11 (2002), no. 4: Municipal connections: co-operation, links and transfers among European cities in the twentieth century, et Patrizia Dogliani / Oscar Gaspari (dir.), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'ottocento all'Unione Europea*, Roma, 2003.

³ *Pierre-Yves Saunier*, Sketches from the Urban Internationale. Voluntary societies, international organizations and US Foundations at the city's bedside 1900-1960, in: *International Journal for Urban and Regional Research*, 25 (2001), p. 380-403.

⁴ *William B. Cohen*, Urban government and the rise of the French city. Five municipalities in the 19th century, New York, 1998.

nies du 19^e siècle voient grandir l'échange nord-atlantique, qui dans les années 1930 se combine, de la part des acteurs états-uniens, avec un investissement hémisphérique en direction du reste des Amériques⁵.

Cette activité circulatoire est fondée sur l'idée que les expériences en matière municipale sont transmissibles, traduisibles et transférables au delà des spécificités législatives ou des contextes locaux. Au 20^e siècle, divers périodiques, expositions, ou encore les travaux d'une association internationale comme l'Union Internationale des Villes⁶ adoptent explicitement ce point de vue. Mais c'est peut-être dans le regard et la pratique des visiteurs états-uniens en Europe que ce principe du transfert, du croisement, s'est incarné avec le plus d'intensité, à partir des années 1880-1890 où le constat d'un devenir commun l'emporta sur la méfiance vis à vis du vieux monde corrompu et non démocratique. Daniel Rodgers a fait récemment la chronique de ces traversées de l'Atlantique dans divers sous-secteurs de la sphère du social entre 1880 et 1942 dans un beau livre qui comporte un chapitre sur l'action économique des municipalités (ce qu'on appelle en anglais "municipal trading" et en français "régie directe") et un autre sur l'aménagement urbain, ouvrage complété peu après par celui d'Axel Schäfer qui privilégie l'axe germano-américain⁷. Leur travail s'ajoute à des études existantes sur les transferts et circulations réformistes entre l'Europe et les Etats-Unis⁸, dont un certain nombre avaient déjà exploré le thème municipal⁹. On se propose ici d'utiliser ces travaux dans un premier temps, pour revenir sur l'économie générale de ces

⁵ *Pierre-Yves Saunier*, *Shaping the Urban Internationale: US philanthropic Foundations and the international sphere of planning, housing and municipal government 1930-1960*, in Kathleen McCarthy / Darwin Stapleton (dir.), *Philanthropy and the city*, New York, à paraître, 2003.

⁶ Sur les périodiques, voir *Patrizia Dogliani*, *Edgar Milhaud e la rivista internazionale Annali della Régie Directe 1908-1924*, in: *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, 19 (1985), p. 185-249; *Cristina Accornero*, *La questione del municipalismo e dell'urbanesimo nelle pagine della Riforma Sociale*, in: *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 97 (1999), no. 2, p. 26-53. Sur l'Union Internationale, voir *Oscar Gaspari*, *Alle origine del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa 1913-1953*, in: *Memoria e ricerca*, 10 (1997), p. 147-163; *Renaud Payre / Pierre-Yves Saunier*, *L'internazionale municipalista: L'Union Internationale des Villes fra 1913 e 1940*, in: *Amministrare*, 30 (2000), p. 217-239.

⁷ *Daniel T. Rodgers*, *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.), 1998, chap. 4 et 5; *Axel Schäfer*, *American progressives and German social reform, 1875-1920*, Stuttgart, 2000, chap. 2 et 3.

⁸ *James T. Kloppenberg*, *Uncertain victory: social democracy and progressivism in European and American thought 1870-1920*, New-York / Oxford, 1986; Kathryn K. Sklar et al. (dir.), *Social justice feminists in the United States and Germany: A dialogue in documents, 1885-1933*, Ithaca, 1998; *Gertrud Almy Slichter*, *European backgrounds of American reform 1880-1915*, Ph.D.-thesis, University of Illinois, 1960.

⁹ En particulier *Bernard Aspinwall*, *Portable Utopia: Glasgow and the United States 1820-1920*, Aberdeen, 1984, chap. 5.

échanges (thèmes, modalités, milieux), avant de scruter plus en détail une série de voyages initiés par les organisations professionnelles d'administrateurs et de techniciens municipaux états-uniens dans les années 1930, afin de mieux comprendre les possibilités, les contraintes et les limites du voyage municipal européen.

L'ensemble souhaite contribuer à une meilleure connaissance de l'importance et de l'impact des circulations entre villes et des milieux transnationaux qui les portent. Une telle perspective, sans rompre avec le fondement de la démarche comparative (mettre en écho différents contextes), en diffère toutefois notablement sous de nombreux angles¹⁰. Il ne s'agit plus en effet de prendre comme cellules comparatives des états-nations, dont la solidité historiquement constituée pousse à une approche en termes de différences qui renforce axiomatiquement l'intangibilité de ces états-nations comme agrégats légitimes pour l'analyse historique. Il s'agit plutôt de penser ensemble des espaces nationaux dont les proximités et les inter-connexions sont souvent étonnantes. Le détour par la ville, maillon faible dans la chaîne des agrégats politiques et sociaux depuis que l'état-nation s'est historiquement affirmé, peut être une solution pour s'interroger sur l'entre-monde des circulations et des transferts, sur les points où se sont croisés civilisations ou états-nations. A la comparaison terme à terme, qui incite souvent à un bilan en formes de retard ou d'avance, de trahison, d'imitation ou d'influence peut alors se substituer un travail sur la traduction, la transplantation, le transfert, qui met en évidence l'importance égale des contextes de départ, d'arrivée des circulations, ainsi que le rôle des structures et des agents de cette entreprise de commerce global d'hommes, d'idées, de références, de dessins, de plans, de règlements, de textes légaux. Par leur intensité, par leur richesse, mais aussi par la variété des formes qu'ils revêtent, depuis le transfert jusqu'à la recherche d'influence, les relations états-uniennes avec l'Europe dans la sphère municipale sont un terrain propice à nourrir une approche que par raccourci on qualifiera ici de transnationale.

Les voyages, qui sont une des modalités de la circulation des informations municipales au même titre que les contacts et correspondances personnelles, la presse spécialisée, les expositions ou les congrès et conférences, ont de plus cet avantage qu'ils nous livrent un regard où la comparaison est au travail. En effet, la grille de vision des voyageurs est fondée par la comparaison toujours implicite entre ce qu'ils voient à l'étranger et ce qu'ils connaissent de leur pays. La comparaison est pour eux un outil quotidien, et l'évidence de leurs oublis ou les éclats de leurs découvertes sont de précieux éléments pour celui qui les étudie aujourd'hui justement par ce qu'ils révèlent de leurs présupposés nationaux, sociaux, culturels ou professionnels lorsque ceux-ci sont mis en présence d'autres formes de la vie municipale. Ces effets de dépaysement sont particulièrement forts entre Europe et Etats-Unis, à cause de cette sorte de familiarité exotique qui s'empare de la plupart des voyageurs américains qui se rendent de l'autre côté de l'Atlantique,

¹⁰ Outre les points abordés par *Rodgers* (n.7) dans son introduction, voir *Ian Tyrrell*, *American exceptionalism in an age of international history*, in: *American Historical Review*, 96 (1991), p. 1031-1072, et *Michel Espagne*, *Les transferts culturels franco-allemands*, Paris, 1999.

pris dans la tension d'une double quête qui cherche autant à dénicher des possibilités pour leur Nouveau Monde qu'à renforcer leur conviction que l'Ancien Monde est désormais obsolète¹¹.

*I. Utopies portatives:
l'Europe municipale vue d'Outre-Atlantique 1880-1914*

La mise en place d'un sous-champ municipal dans le dialogue transatlantique a pu prospérer sur des bases déjà existantes. Les réseaux religieux, comme la *Civic Church* de W.T. Stead, ou ceux du mouvement féministe furent particulièrement importants pour soutenir ou initier les contacts entre les Etats-Unis et le monde britannique. Ils redoublèrent les habitudes et rythmes du "Grand Tour", mais aussi les liens culturels parfois issus de l'immigration, en leur donnant un contenu civique. En direction de l'Allemagne, c'est la formation dans les universités allemandes des années 1880 d'une génération qui allait bouleverser le monde universitaire américain (Richard Ely, Edmund James, Simon Patten et al.) qui sera cruciale. C'est sur cette base que se développèrent contacts individuels, échanges de publications, circulations d'imprimés et voyages. Ceux-ci, et les récits qui en furent faits, furent des vecteurs essentiels dans la diffusion des informations sur la gestion des municipalités européennes.

"Municipal government in Great Britain" et "Municipal government in Continental Europe" d'Albert Shaw, publiés en 1895, sont des ouvrages clés dans l'histoire de l'attention portée par les américains aux expériences municipales européennes. Il ne s'agit pas en disant cela de les établir en "pionniers", mais de souligner combien ces deux volumes donnent une généalogie à la posture qui sera réitérée tout au long de la *progressive era* et jusque dans les années 1920-1930, à savoir cette recherche en Europe de solutions aux carences du gouvernement des villes américaines, "honte" de l'Amérique selon la formule de Lincoln Steffens¹². Chez Shaw comme chez ceux qui se livreront au Grand Tour municipal après lui (Frederic C. Howe, Edward Bemis, John R. Commons, Benjamin Marsh), les villes européennes sont des sources où puiser inspiration, savoir faire et structures d'organisation. Les secteurs des transports, du logement, de l'activité économique des municipalités en général, de même que les modes de gouvernements (suffrage, implication des élites, professionnalisation des fonctions de responsabilité) et du sens civique existant dans les villes européennes sont ainsi systématiquement et régulièrement examinés par les voyageurs états-uniens. Un véritable champ de

¹¹ Pour une vision de ces tensions, voir par exemple *Frederic Law Olmsted, Walks and talks of an American farmer in England*, Ann Arbor, 1967 (édition originale 1859). Sur le paysage général du dialogue transatlantique, voir *Rodgers* (n.7), chap. 2.

¹² *Lincoln Steffens, The shame of the cities*, New-York, 1905.

discussion se crée où acteurs, arguments et publications se font écho de part et d'autre de l'Atlantique. Les tournées des Fabiens anglais ou de James Bryce aux Etats-Unis, les publications de nouvelles municipales de l'autre rive dans le "Municipal Journal" de Londres, les magazines municipalistes continentaux, les colonnes du "Survey" new-yorkais, de la "Review of Reviews", du "Chautauquan" ou de l'"American City Magazine" structurent le développement de véritables débats transnationaux. L'exemple le plus connu en est sans doute la discussion générale sur l'activité économique des municipalités¹³. Pendant une dizaine d'années, les débats nationaux sont basés sur des références étrangères, les protagonistes se répondent d'un pays à l'autre et les éléments de la dispute sont traduits dans plusieurs langues avec une grande célérité. Le débat est véritablement transnational. Aux Etats-Unis comme ailleurs, les discussions et décisions sur l'exploitation de certains services par les municipalités, et sur toute une série de politiques municipales, se construisent sur la référence étrangère, en particulier autour des cas allemands et écossais.

Il faut en effet préciser que l'Europe des réformateurs municipaux américains a un contour géographique assez précis. Si les grandes capitales des grands pays sont rarement ignorées (Londres, Vienne, Paris, Berlin), les itinéraires et les récits présentent des régularités frappantes. Comme pour nombre de voyageurs municipaux¹⁴, ce sont l'Allemagne et la Grande Bretagne qui captivent l'attention des Shaw, Howe et consorts. L'Europe latine (France, Italie) est en général négligée, de même que celle du Nord (Scandinavie, Belgique, Pays-Bas). En dépit de la richesse des expériences municipales qui s'y déroulent, richesse dont témoignent les flux intra-européens dans ce domaine¹⁵, les premiers sont identifiés à un archaïsme corrompu ou anti-démocratique, les seconds ne semblent pas constituer un référent assez puissant pour servir à l'argumentation de concurrence et d'émulation internationale souvent employée par les réformateurs américains dans leurs campagnes de réforme municipale. L'itinéraire type du voyageur municipal américain lui fait visiter Glasgow, Londres, Liverpool, Paris, Vienne, Berlin, Munich, Francfort, Cologne, Düsseldorf. L'attraction qu'exercent ces villes peut être très spécialisée: les expériences du *London County Council* en matière de logement font converger les *housing reformers* américains, les réalisations d'aménagement urbain du bourgmestre Addickes attirent les prosélytes du *city planning* à Francfort.

¹³ *Rodgers* (n.7), chap. 4; *Patrizia Dogliani*, Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia 1870-1920, Milano, 1992, p. 163-193; *Hietala* (n.1), p. 148-179.

¹⁴ Pour une analyse des villes privilégiées dans les écrits et les parcours britanniques ou scandinaves, voir *Hietala* (n.1), p. 351-396.

¹⁵ Outre l'ouvrage de *Dogliani* (n.13), *Patrizia Dogliani* (dir.), *Europeismo e municipalismo*. Alessandro Schiavi nel secondo dopoguerra, Cesena, 1996, et *Maurizio Ridolfi* (dir.), *Alessandro Schiavi. Indagine sociale, culture politiche e tradizione socialista nel primo '900*, Cesena, 1994.

Une ville incarne particulièrement la référence européenne. La Jérusalem municipale a un nom, Glasgow¹⁶. Bernard Aspinwall, auquel est emprunté le terme d'"utopie portable", a fait une très belle analyse des multiples facteurs qui expliquent la place de Glasgow dans l'imaginaire municipal américain¹⁷. Le rayonnement glasgowegien n'est pas le simple corollaire de l'importance et de la qualité des réalisations municipales de la métropole écossaise¹⁸. Les liens privilégiés entre groupes religieux, les réseaux nés de l'immigration, la neutralité politique des réalisations municipales qui permet d'ériger Glasgow en symbole de la troisième voie entre capitalisme et socialisme¹⁹ ou le partage de certaines valeurs industrielles ont contribué à l'image de Glasgow comme ville sainte de la réforme municipale américaine, tout autant que la manière dont Shaw l'avait portée au pinacle au moment où le regard des réformateurs municipaux américains se portait sur l'Europe.

Soucieux de voir de leurs yeux les réalisations mentionnées par les voyageurs précédents ou insérés dans le même réseau de contacts (notamment par le biais des lettres de recommandation²⁰), les voyageurs municipaux américains se succèdent en vagues dans les mêmes villes, quand ils ne se déplacent pas en groupe ou en caravane. Le voyage de groupe devient en effet fréquent, organisé par les chambres de commerce ou les grandes associations de la réforme américaine. Ainsi de la commission sur l'activité économique des municipalités de la *National Civic Federation* qui parcourt l'Europe en 1906, du groupe organisé par la *National Housing Association* en 1914 ou des 80 personnes assemblées par la *Boston Chamber of Commerce* en 1911.

A l'image de ces caravanes hétéroclites qui mêlent hommes d'affaire, élus, universitaires, journalistes, activistes civiques et premiers "experts" mandatés pour une étude spéciale, les voyageurs municipaux américains sont un groupe aux multiples facettes. Assez fréquemment d'ailleurs, leur position change par suite de

¹⁶ D'autres villes jouissent d'une réputation optimale dans des contextes particuliers. Düsseldorf est érigée en exemple dans le "Wacker's manual of the plan of Chicago", rédigé en 1912 pour servir de manuel scolaire à Chicago afin de populariser la cause du plan d'aménagement et, plus largement, du gouvernement municipal efficace et honnête.

¹⁷ Aspinwall (n.9), chap. 5.

¹⁸ Pour une vision complète, voir W. Hamish Frazer / Irene Maver (dir.), Glasgow, vol. 2: 1830 to 1912, Manchester, 1996.

¹⁹ Aspinwall (n.9), p. 158.

²⁰ Cette pratique de la lettre de recommandation est un élément capital de l'organisation des itinéraires des voyageurs américains. De la qualité des contacts dépend en effet la richesse de l'information. En conséquence, des chaînes de recommandation se mettent en place, avec pour effet secondaire de concentrer le regard des visiteurs sur certaines villes et certaines réalisations. Aspinwall (n.9), p.176, cite ainsi le cas de Jane Addams; figure du mouvement des *settlements*, qui lors de sa visite de 1896 à Glasgow est porteuse de diverses lettres d'introduction écrites par son ami Georges Hooker qui a étudié les services municipaux de nettoyage et de logement lors d'un séjour l'année précédente.

leur passage en Europe et de l'usage qu'ils font de leurs observations une fois rentrés au pays. John E. Fairlie, originaire de Glasgow et professeur de science politique à *University of Illinois*, bâtit une partie de sa carrière scientifique et réformatrice (il est l'organisateur et le premier secrétaire de l'*Illinois Municipal League*) sur son travail autour des municipalités européennes. Edward Bemis est renvoyé de *University of Chicago*, sans doute pour ses positions trop agressives sur le thème des services municipaux tandis qu'à *University of Pennsylvania* Leo Rowe obtient une *lectureship* consacrée aux questions municipales, premier pas d'une carrière universitaire et civique fructueuse qui le mènera à la tête de l'Union panaméricaine et de l'*American Political Science Association*. Frederic Howe devient un réformateur professionnel après ses voyages en Europe de 1905 et 1909 lorsque, élu municipal de Cleveland, il animait les campagnes du maire Tom Johnson pour la municipalisation des compagnies de *tramways*, tandis que Josiah Quincy bâtit en partie la plate forme électorale qui le mènera à la mairie de Boston sur les observations recueillies lors de ses voyages en Europe. Tous ensemble, ils forment un tissu d'entraides, de citations croisées où circulent tableaux statistiques, informations, publications, textes réglementaires européens ou tentatives domestiques de les acclimater. Ainsi, lorsque le jeune Charles E. Merriam, *assistant professor* de sciences politiques à *University of Chicago*, devient le secrétaire de la Commission du Port mise en place par le maire de Chicago, c'est à son collègue John Fairlie qu'il demande des statistiques concernant les villes européennes.

L'existence de ce milieu, organisé en associations et clubs dont la *National Municipal League* effectue une sorte de rassemblement en 1894, est d'ailleurs une des conditions de l'efficacité du discours de la réforme municipale, qui se nourrit des faits et gestes accomplis par chacun de ses membres dans les villes et états de l'Union. La référence à l'Europe, à la manière dont les municipalités y fonctionnent, à leurs réalisations, est une stratégie rhétorique essentielle. L'exemple européen fournit en effet une armée de chiffres, d'arguments, de cas concrets qui permettent de tenter de convaincre le public américain ou de battre en brèche les arguments des opposants à la municipalisation des services à réseaux, à la mise en place du *civil service*, à la professionnalisation des postes de responsabilité, à la rationalisation du gouvernement municipal. La dénonciation d'un retard américain²¹, l'exaltation de l'orgueil national de la jeune nation sont des artifices de discours dont on ne se prive pas. Mais les hauts faits des municipalités européennes sont aussi pour les réformateurs municipaux américains eux-mêmes une sorte de soubassement psychologique sur lequel ils peuvent baser leur action, une garantie d'universalité pour leurs efforts spécifiques et une promesse que ceux-ci ne seront pas vains. Pourtant, ces usages stratégiques, dont Daniel Rodgers constate qu'ils consistent à sélectionner en Europe les éléments destinés à appuyer un

²¹ Voir *Rodgers* (n.7), p. 70-75.

discours visant à subvertir la manière dont fonctionne le gouvernement municipal américain, ne suffisent pas à situer l'impact des expériences européennes. En effet, avec et au-delà des récits incantatoires du voyage européen, publiés en feuilletton, en livre puis répandus à travers le pays par le truchement de multiples conférences, circulent aussi des textes réglementaires, des plans, des dessins, des statistiques, des hommes parfois (ainsi de la venue à Chicago de James Dalrymple, *manager* des *tramways* municipaux de Glasgow, pour aider à la campagne de municipalisation lancée par le maire Edward Dunne). Les voyageurs, qu'ils soient universitaires, journalistes ou élus (comme Frederic Howe lui-même, Brand Whitlock le maire de Toledo, ou Josiah Quincy le premier magistrat de Boston) sont souvent en position de conseil, d'expertise ou de *leadership* dans les entreprises pratiques de *municipal reform*.

Mais, au-delà des applications pratiques, dont l'analyse précise demanderait un travail de terrain très pointilleux, c'est la manière dont les principes amenés d'Europe donnent à toute l'entreprise de *municipal reform* son armature intellectuelle qui peut être soulignée. La force des valeurs structurantes qui circulent ainsi est particulièrement net avec Frank J. Goodnow, un des pères de la *public administration* américaine, dont le plaidoyer pour la définition d'une autonomie politique et administrative municipale dans les domaines liés aux besoins locaux (assistance, services, fiscalité) s'énonce en référence à ce qu'il a perçu de l'Allemagne par son séjour étudiant et ses lectures. Sa théorie de la séparation de la politique et de l'administration, sa préférence pour une administration de spécialistes compétents, sa définition de la municipalité comme étant à la fois un agent de l'autorité d'état et un agent autonome de satisfaction des besoins locaux sont posés en parallèle aux débats allemands sur la nature de la *Selbstverwaltung*. Professeur de *public administration* à *Columbia University*, Goodnow est un conseiller très écouté de la *National Municipal League*, au programme de laquelle il contribue, et participe à diverses commissions new-yorkaises et nationales sur les services publics ou la réforme des lois municipales.

C'est une intense circulation qui s'établit entre 1880 et 1914 autour du gouvernement, de l'administration et des politiques publiques municipales, circulation dont le dénominateur commun, l'idée de l'exemple européen, correspond à la nature contemporaine de la réforme municipale aux Etats-Unis, conçue comme une exhortation morale au *good government*. Certains perçoivent néanmoins un glissement au cours de cette période²², et la cible des réformateurs devient l'administratif plus que le politique, le fonctionnaire municipal plus que l'élu, l'appareil bureaucratique plus que le programme municipal, sans toutefois qu'aucune de ces dimensions ne soit définitivement négligée. Les différents systèmes politico-administratifs alors dessinés pour changer les règles du jeu municipal (*home rule*,

²² *Martin Schiesl*, *The politics of efficiency: municipal administration and reform in America 1880-1920*, Berkeley, 1977.

commission system, council-manager system) en appellent tous aux structures existantes en Europe, et en particulier en Allemagne. Dans le même temps, la *municipal reform* états-unienne s'institutionnalise, en particulier avec la formation d'organisations nationales (comme la *National Municipal League*) ou spécialisées (comme les organisations de techniciens, employés ou élus municipaux). Ces associations structurent de plus en plus la sphère de discussion avec leurs publications, leurs congrès ou leurs commissions de travail. Une nouvelle vague de voyages, et leur systématisation, accompagne ces glissements qui se parachèvent dans la décennie 1930.

II. La stratégie du voyage: *associations d'administrateurs et expériences européennes 1910-1940*

A cette redéfinition du terrain de l'action réformatrice correspond une redéfinition des valeurs et des outils. Si le discours sur l'efficacité du gouvernement municipal n'avait pas été absent des considérations sur la moralisation des comportements des élus, il prend une importance nouvelle au milieu des années 1900, au plus fort de la folie tayloriste où le monde de la réforme municipale a sa part²³. Le rapport d'expertise, la presse spécialisée, l'institut privé ou public de recherche et de conseil se rangent dans la panoplie réformatrice aux côtés du *muckraking journalism* et des campagnes d'opinion des *good government committees*. Le *New York Bureau of Municipal Research* incarne peut-être cette nouvelle posture qui, sans renoncer à en appeler à la morale, pose l'efficacité de l'administration municipale comme primordiale condition du succès de la réforme du gouvernement municipal²⁴. En conséquence, c'est sur le travail administratif que se porte l'attention des hommes du *Bureau*, et plus particulièrement sur les terrains de l'organisation des services municipaux, de la sélection et de la formation du personnel municipal ou des outils techniques du gouvernement. La campagne pour l'adoption de la procédure du budget, menée à New York City et dans tout le pays par les hommes du *Bureau* dans les trois premières décennies du 20^e siècle, est un succès majeur qui donne une grande force à ce type d'approche par les techniques, les personnels, l'organisation²⁵. L'action réformatrice municipale, tout en s'inscrivant dans une continuité d'hommes, de moyens et de structures, participe de ce changement. Ses anciens foyers, comme la *National Municipal League*, en sont

²³ Samuel Haber, *Efficiency and uplift: scientific management in the progressive era, 1890-1920*, Chicago, 1964; Hindy Lauer Schachter, *Frederick Taylor and the public administration community: a reevaluation*, Albany, 1989.

²⁴ Sur le *Bureau*, Camilla Stivers, *Bureau men, settlement women. Constructing public administration in the Progressive Era*, Lawrence, 2000.

²⁵ Jonathan Kahn, *Budgeting democracy. State building and citizenship in America 1890-1928*, Ithaca, 1997.

revigorés. D'autres surgissent, en tenue d'expertise, comme le *Bureau* new-yorkais et ses émules, l'*Institute for Governmental Research* (future *Brookings Institution*) ou le *Bureau of Social Hygiene*.

Ce déplacement vers une action réformatrice technicienne est rendu possible par le soutien des grands mécènes industriels. Les Carnegie, Morgan, Harriman, Brookings et Rockefeller à New York, les Rosenwald ou Crane à Chicago, les Eastman à Rochester et bien d'autres encore ont contribué non seulement à faire vivre financièrement mais aussi à orienter le travail des centres névralgiques du mouvement, et à aider à la mise en place des nouvelles techniques administratives.

Leur soutien à une approche administrative de la réforme municipale (par opposition à une approche plus politique axée sur la mobilisation des citoyens) connaît une expression très poussée à travers la mise en place et le développement de ce qu'on appelle le "1313". Aux confins du campus de *University of Chicago* se met en place à partir de la fin des années 1920 un complexe d'associations d'administrateurs, de ressources savantes et de structures de diffusion, de recherche et de conseil en matière d'administration publique²⁶. L'ensemble, mis sur pied et développé grâce au soutien des fondations philanthropiques (surtout celui des organisations Rockefeller, en particulier le *Spelman Fund of New York*), a une forte composante municipale. De nombreuses associations thématiques du 1313 comptent des fonctionnaires municipaux dans leurs rangs, notamment l'*American Public Works Association*, l'*American Public Welfare Association* ou la *National Association of Housing Officers*. D'autres s'adressent à des thèmes qui concernent le gouvernement municipal, comme la *Civil Service Assembly* qui traite du personnel des administrations (recrutement, formation, statut). Enfin certaines concernent les élus et hauts fonctionnaires municipaux, parmi lesquelles l'*American Municipal Association*, l'*International City Managers' Association*, la *Municipal Finance Officers' Association* ou le *National Institute for Municipal Clerks*. C'est de ce complexe, chapeauté par la *Public Administration Clearing House* (PACH) que vont émaner dans les années 1930 la plupart des innovations et initiatives en matière d'administration publique aux Etats-Unis²⁷. Sur le terrain municipal, les composantes du 1313 travaillent à l'amélioration de la formation des responsables administratifs municipaux, à leur agrégation en corps

²⁶ Pierre-Yves Saunier, Selling the idea of cooperation. The US Foundations and the European components of the Urban Internationale (1920s-1960s), in: Giuliana Gemelli (dir.), *American Foundations and large scale research: construction and transfer of knowledge*, Bologna, 2001, p. 219-246; *idem* (n.3); Alasdair Roberts, Demonstrating neutrality: the Rockefeller Philanthropies and the evolution of public administration, in: *Public administration review*, 54 (1994), p. 221-228.

²⁷ Barry Karl, *Executive reorganization and reform in the New Deal*, Cambridge, 1963. Il faudrait ajouter à cette peinture le soutien aux *State League of Municipalities* et le financement direct de certains programmes municipaux pour donner toute la mesure de cet investissement municipal des organisations philanthropiques.

professionnels spécialisés et organisées, à l'expérimentation, la mise en place et la diffusion de nouvelles méthodes et structures administratives, au développement de standards d'action et d'évaluation des politiques municipales et en général à tout ce qui touche au perfectionnement de la machinerie administrative, en particulier dans les secteurs qui se développent dans les années 1930: logement, *city planning*, *welfare*²⁸.

Le soutien apporté à ces associations par la machine philanthropique leur donne des moyens qui leur permettent de développer des activités de publication et de service, et de faire leur place dans le monde transatlantique. On l'a dit, les voyages municipaux individuels ou en groupe étaient devenus réguliers dans la première décennie du 20^e siècle. Dans les années 1920-30 se met en place un véritable marché du voyage réformateur, et on a pu repérer pour les années 1930 une demi-douzaine d'agences sont spécialisées dans les *study tours* européens²⁹. Les associations du milieu municipal utilisaient d'ailleurs leurs services, notamment pour coupler des participations à des congrès européens avec des voyages d'étude³⁰. Même si les circuits semblent alors discutés avec le tour opérateur, l'entreprise reste de toutes façons coûteuse, et soumise à d'autres contraintes que celles de l'étude³¹. Le soutien financier et logistique du *Spelman Fund* va permettre aux voyageurs de s'inscrire dans de nouvelles perspectives.

Le voyage et l'échange, en particulier avec l'Europe, sont à la base de l'action du 1313. Commissions d'enquête à l'étranger, voyages d'étude, invitations d'administrateurs et d'universitaires européens spécialisés dans l'administration, participation aux congrès et aux associations internationales qui les organisent figurent parmi les axiomes fondateurs du 1313. L'expérience européenne en matière d'administration, en particulier dans ses versions britanniques et allemandes, est considérée par les responsables du programme comme la matrice à partir de laquelle doit être pensée la refonte de l'administration publique américaine, dans le sens de cette séparation entre administration et politique qu'avaient appelé de leurs vœux les Wilson et Goodnow à la fin du siècle précédent³². Les

²⁹ *Rodgers* (n.7), p. 380.

³⁰ Depuis la fin du 19^e siècle, de nombreux congrès étaient accompagnés d'excursions ou de voyages d'études intégrés au programme. Voir par exemple *Antoine Savoye*, *Studieuse bourgeoisie ... les Congrès de l'Ecole de Le Play (1882-1914)*, in: *Mil neuf cent*, 7 (1989), p. 45-58.

³¹ John Stutz, secrétaire de l'*International City Managers' Association* et de l'*American Municipal Association*, demande à son ancien professeur Charles Merriam, si le *tour* doit offrir des prestations de luxe "in order to appeal to city officials", John Stutz à Charles Merriam, 28 january 1928, folder 1, box 41, Charles Merriam papers, University of Chicago, Joseph Regenstein Library Special Collections (par la suite JRL).

³² *Woodrow Wilson*, *The study of administration*, in: *Political science quarterly*, 56 (1887), p. 197-222. *Pierre-Yves Saunier*, *Ulysses of Chicago: American Foundations and public administration, 1900-1960*, in: Roy McLeod / Giuliana Gemelli (dir.), *The impact of*

fonctions publiques européennes, locales et nationales, sont une clé argumentaire majeure des campagnes sur la mise en place du *civil service* depuis les années 1880. Cette connivence structurelle s'accompagne d'une opportunité conjoncturelle. Comme le remarquent les auteurs d'un rapport sur l'évolution des idées et des méthodes en matière de gouvernement en Europe, l'accession au pouvoir de coalitions de gauche dans de nombreux pays européens et l'acceptation croissante du principe de l'économie contrôlée sont des indices qui laissent à penser que c'est en Europe que pourront avoir lieu les plus intéressantes expériences en matière d'administration publique³³. Dans cette optique, le voyage est l'outil indispensable de la connaissance et de l'appropriation de l'expérience étrangère.

L'aventure même du 1313 commence par des voyages, ceux qui font parcourir l'Europe à Charles Merriam (professeur de science politique à *University of Chicago* et cerveau du projet 1313), Beardsley Ruml (*executive secretary* du *Laura Spelman Rockefeller Memorial* puis du *Spelman Fund of New York*), Louis Brownlow (futur directeur de PACH) et Luther Gulick (directeur du *National Institute of Public Administration*, l'héritier du *New York Bureau of Municipal Research*) entre 1928 et 1930. C'est là qu'ils recherchent inspirations, idées ou formules pour développer le programme d'amélioration du gouvernement que Charles Merriam fait mûrir depuis la fin de la Première Guerre Mondiale et son ultime défaite aux élections municipales de Chicago³⁴. C'est là aussi que le projet du pari sur les associations professionnelles d'administrateurs et leur rapprochement avec le milieu universitaire comme levier de l'action réformatrice, pari relevé par le même Merriam depuis le milieu des années 1920, se précise et se renforce par le spectacle du travail des associations européennes. C'est là enfin que l'adhésion de B. Ruml est définitivement emportée, et avec elle le soutien par certaines des organisations de la galaxie philanthropique Rockefeller³⁵.

Le thème municipal est particulièrement important dans les visites qui les emmènent alors dans les villes britanniques, scandinaves, suisses, allemandes, autrichiennes, françaises ou belges mais aussi dans les locaux et les réunions des associations de fonctionnaires municipaux (*National Association of Local Government Officers* en Angleterre) ou des associations de communes (*Deutscher Städtetag* en Allemagne, *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* aux Pays-Bas).

American Foundations in Europe, Bruxelles, à paraître, 2003.

³³ "New ideas and governmental devices", p. 1, August 1931, folder 23, box 2, Series 1, Spelman Fund of New York Archives (par la suite SFNY), Rockefeller Archive Center, North Tarrytown, New York (par la suite RAC).

³⁴ Sur Merriam, *Barry Karl*, Charles E. Merriam and the study of politics, Chicago, 1974.

³⁵ Sur Ruml et de son action, notamment autour des sciences sociales aux Etats-Unis par le truchement du *Laura Spelman Rockefeller Memorial*, voir *Joan Bulmer / Martin Bulmer*, Philanthropy and social science in the 1920s: Beardsley Ruml and the Laura Spelman Rockefeller Memorial 1922-29, in: *Minerva*, 19 (1981), p. 347-407.

L'étude poussée des activités de ces diverses associations est fondamentale pour la mise au point du projet du complexe de Chicago. Le pouvoir des associations municipales françaises, néerlandaises, allemandes ou britanniques dans la définition des actions localisées du gouvernement central, les activités de service des associations de communes néerlandaises ou allemandes, la capacité du *Deutsche Städtetag* à réunir et diffuser de l'information sur la vie et l'administration municipale, le succès des associations anglaises de personnel municipal dans le domaine de la formation de leurs membres, sont omniprésents dans les rapports de ceux qui initient et mettent en œuvre ce programme. Ces expériences vont aussi structurer l'activité des groupes de Chicago pendant leurs premières années d'existence.

Cette référence, qui la plupart du temps se traduit par la recherche pour les Etats-Unis d'une équivalence fonctionnelle aux formules observées en Europe en matière de pratique, de savoir et de recherche sur l'administration municipale et publique en général³⁶, peut aussi connaître d'autres déclinaisons. Ainsi celle du dépassement, comme dans ce mémorandum du *Spelman Fund* qui insiste sur le fait que même l'Allemagne n'est pas dotée d'une organisation dont la mission serait de faire circuler l'information sur les questions d'administration publique³⁷. Ou encore celle du contre-modèle, comme dans le rapport de Beardsley Rumml et Luther Gulick qui, en 1931, insistent sur la dérive corporatiste des associations d'employés et de hauts fonctionnaires municipaux en Angleterre, et soulignent combien il convient d'éviter tout fonctionnement de type syndical pour les associations rassemblées à Chicago³⁸.

Ce rôle structurant de la référence européenne est d'autant plus développé qu'il est continuellement travaillé par des voyages en Europe, à la fois pour les animateurs du programme³⁹ et pour les *executives* des associations du 1313. C'est d'ailleurs le soutien à ce dernier type de voyage qui est finalement privilégié, alors que durant la phase d'élaboration du programme du *Spelman Fund* on avait oscillé entre le projet de soutenir les voyages des *executives* des organisations professionnelles⁴⁰ et l'idée de soutenir les voyages des administrateurs eux-mêmes⁴¹. Une telle orientation est finalement conforme avec la nature du pari sur

³⁶ Les différentes notes de voyage et rapports de Charles Merriam sont particulièrement parlantes sur ce point. On en trouve un certain nombre dans le folder 9, box 11, Charles Merriam papers, JRL.

³⁷ "Memorandum on the improvement of public administration (personnel and techniques) in the US", folder 9, box 11, Charles Merriam papers, JRL.

³⁸ "New ideas and governmental devices", p. 16-18, august 1931, folder 23, box 2, series 1, SFNY, RAC.

³⁹ En particulier pour Louis Brownlow, directeur de PACH, et pour Guy Moffett, *executive secretary* du *Spelman Fund of New York*.

⁴⁰ "Staff conference", 10 september 1939, folder 106, box 2, series 2, SFNY, RAC.

⁴¹ Docket 24 november 1931, folder 23, box 2, series 1, SFNY, RAC.

les organisations professionnelles. Si ce sont elles qui doivent être le cœur du mouvement d'amélioration de l'administration publique, alors ce sont leurs dirigeants, et plus particulièrement leurs permanents, qui doivent pouvoir bénéficier des contacts personnels avec les expériences européennes, afin d'en assimiler le contenu et les principes. De plus, comme la diffusion de l'information sur les pratiques en matière d'administration publique est au cœur du projet élaboré par Merriam et ses compères, c'est bien évidemment à ces responsables qu'il appartient d'avoir une connaissance fine et précise des expériences européennes, afin d'être à même d'en transmettre le fond et la forme aux membres des associations, afin d'obtenir des échos autochtones à ces pratiques étrangères.

Entre 1930 et 1939, ce sont plus d'une trentaine de séjours que les dirigeants des associations du 1313 et les collaborateurs du programme de *public administration* du *Spelman Fund* effectuent en Europe⁴². Les séjours européens cumulés du plus mobile d'entre eux, le directeur de PACH Louis Brownlow, s'élèvent à près d'une année entre 1930 et 1938. A un degré moindre, tous les dirigeants ou figures des organisations du 1313 ont fait leur initiation à l'Europe. Ceux des organisations actives dans le champ municipal ne sont pas en reste. Donald Stone, le *research director* de l'*International City Managers' Association* parcourt l'Europe occidentale du 20 juin au 26 août 1932; Paul Betters, l'*executive secretary* de l'*American Municipal Association* et de l'*United States Conference of Mayors*, traverse l'Atlantique en 1932 et 1934, et son successeur Clifford Ham touche de nouveau les rivages de l'ancien monde en 1936 et 1939. Bien souvent, ils voyagent ensemble, à l'image du groupe de 1932 qui emmène Betters, Brownlow et plusieurs secrétaires de *State Leagues of Municipalities* à la découverte de l'activité des principales associations de municipalités européennes. Le versant organisationnel des voyages est d'ailleurs particulièrement développé: dans l'esprit des *leaders* du programme, c'est en permettant aux *executives* des organisations de Chicago ou des *State Leagues of Municipalities* de connaître *de visu* le fonctionnement des organisations municipales européennes (groupements de professionnels et groupements de villes) qu'il leur sera possible de développer des associations américaines à la fois efficaces et adaptées à leur contexte, grâce à une lecture en creux et en relief des caractéristiques de leurs homologues européennes. Le voyage européen est ici un véritable outil de formation continue.

Certains de ces voyages sont financés par les *travelling fellowships* octroyées à la demande par le *Spelman Fund*, d'autres par les fonds des organisations d'administrateurs du 1313 dont les budgets de fonctionnement sont fournis par le même organisme. A chaque fois, les fonds sont conséquents. Les voyageurs du 1313 qui bénéficient d'une bourse directe du *Spelman Fund* ont le plus souvent à

⁴² Il faut noter que ces voyages des Etats-Unis vers l'Europe sont complétés par des tournées d'Européens aux Etats-Unis. Voir *Saunier* (n..26)

disposition une somme de 1500 \$⁴³, ce qui leur permet de séjourner deux, voir trois mois en Europe.

Ces séjours ont invariablement lieu entre début juin et début septembre, au moment où l'activité des associations tourne au ralenti et où les associations européennes et internationales proposent leurs congrès, journées d'études et *summer schools*. Les réunions organisées par l'Union Internationale des Villes, congrès, conférences et tables rondes dictent souvent le calendrier des voyageurs américains, car elles offrent la concentration en un lieu d'un aréopage de praticiens et de savants de l'administration municipale européenne, voire mondiale. L'efficacité du voyage, parfois compromise par la période estivale qui rend vaines certaines visites dans les services municipaux des cités européennes, est au contraire renforcée par ce couplage congrès-visite. Les relations nouées lors des journées des conférences sont en effet mises à profit par les voyageurs pour affiner leur programme⁴⁴, bien que celui-ci soit déjà largement préparé bien avant leur départ. Les voyageurs sont en effet munis de multiples recommandations, conseils et lettres d'introductions, soit parce qu'ils les ont recherchées⁴⁵, soit parce que les stratèges du 1313 (Louis Brownlow, Charles Merriam et Guy Moffett) leur ont tracé la voie. Car leur itinéraire n'est pas une errance luxueuse. Les voyageurs de Chicago ont le plus souvent une problématique, un programme et une zone géographique dans laquelle ils peuvent développer ces deux dimensions. En 1932, Donald Stone va étudier les équivalents européens des thèmes que le *research committee* de l'*International City Managers Association* a choisi de développer (en particulier le travail de police et les méthodes nationales de collecte d'informations sur le gouvernement local). Carl Chatters en 1936 va étudier les méthodes d'emprunt des villes européennes et l'activité des associations professionnelles similaires à l'organisme qu'il dirige, en se concentrant sur les îles britanniques. Paul Betters en 1934 parcourt la Scandinavie pour étudier le fonctionnement des associations scandinaves de municipalités, et la coopération municipale dans les domaines de la banque, de l'assurance et des fournitures en Scandinavie, aux Pays-Bas et en Belgique. La couverture géographique de ces voyages est particu-

⁴³ Ces montants permettent des transports dans les meilleures conditions (paquebot rapide, train de première classe, taxis) et des séjours confortables (hôtels luxueux, repas, divertissements). A titre de comparaison, le salaire annuel des dirigeants des associations du 1313 oscillait entre 6000 et 15000 \$.

⁴⁴ Voir par exemple "Notes on european local government", docket 21 november 1932, folder 25, box 3, series 1, p. 2, SFNY, RAC.

⁴⁵ Voir l'échange entre Donald Stone et Charles Merriam où Stone, pour son premier voyage sur le continent, demande simplement au *Chief* qui il doit voir. Merriam lui communique une liste de personnes, lui recommande de discuter avec un Anglais en visite aux Etats-Unis et lui donne une lettre d'introduction pour Walter Norden, le directeur du *Kommunalwissenschaftliches Institut* de Berlin; folder 18, box 40, Charles Merriam Papers, JRL.

lièrement remarquable.

Bien sûr, on retrouve dans les itinéraires les étapes classiques du Grand Tour réformateur, Grande-Bretagne et Allemagne. Mais de nouveaux points apparaissent sur la carte. Les pays scandinaves, l'URSS, les petits pays européens (Tchécoslovaquie, Hongrie et surtout Suisse, Belgique, Pays-Bas) sont bien présents. Le choix des villes visitées est particulièrement affiné. Les voyageurs du 1313 sont à la recherche de méthodes et de techniques plus que d'icônes rhétoriques. Donald Stone, dans sa visite de 1932, n'évite bien sûr pas Glasgow, Edinburgh, Manchester ou Londres. Mais il passe une journée entière à Carlisle en compagnie du trésorier de la ville, pour discuter des méthodes employés dans l'administration de cette ville. York, Dundee, Newcastle, Coventry, Derby, Chesterfield doivent aussi satisfaire à sa curiosité en matière de procédure budgétaire, de nettoyage des rues et d'administration de la police⁴⁶. Les itinéraires des années 1930 voient aussi apparaître de nouvelles étapes incontournables, qui offrent aux voyageurs américains de la *public administration* des concentrations d'hommes et d'organisations aux valeurs universelles proches – au moins en apparence – des leurs (science, rationalité, prédictibilité, organisation, paix, prospérité). Bruxelles, capitale de l'internationalisme associatif, et Genève, capitale de l'internationalisme gouvernemental, sont systématiquement visitée par tous les *public administrators* américains, municipalistes inclus. On est donc en face d'une extension de l'Europe de la réforme américaine, si l'on retient cette comparaison – encore grossière – entre les voyages des années 1890-1910 et ceux des années 1930. Plus que le produit d'une découverte par élargissement progressif ou naturel, ce développement de la couverture européenne correspond à un dessein.

L'ensemble des voyages accomplis par les personnes liées au 1313 répond en effet à des préoccupations explicites, on l'a vu. Le postulat de base du programme du *Spelman Fund* est que les techniques et les méthodes administratives sont transmissibles et transférables, au-delà des différences structurelles propres aux cadres législatifs et politiques de chaque pays ou niveau de gouvernement⁴⁷. Ce pari sur la transmission s'accompagne nécessairement d'un pari sur l'information (son acquisition comme sa circulation). Le voyage, en Europe et ailleurs, est dès lors une forme privilégiée pour amasser et diffuser l'information. D'autre part, ce même pari nécessite la couverture la plus complète possible. L'innovation en matière de technique administrative, les derniers développements en matière de formation du personnel doivent être identifiés et leurs mécanismes appréhendés,

⁴⁶ "Itinerary of Donald C. Stone in attending the International Congress of Local Authorities in London and in inspecting municipal administrative practices in England, Scotland, France, Belgium, Holland and Germany, may 11 to september 7 1932", folder 12, box 14, Social Science Research Committee papers, JRL.

⁴⁷ Pour une expression précise de ce postulat dans le domaine municipal, voir par exemple: Board of Trustees docket 22 november 1932, p. 16, folder 25, box 3, series 1, SFNY, RAC.

qu'ils aient été mis en œuvre dans une grande capitale ou dans une petite ville périphérique de l'Europe. On peut même penser que la connaissance des méthodes et techniques administratives des petites et moyennes villes européennes peut être à la fois plus proche et plus accessible aux besoins ou préoccupations ordinaires des administrateurs des villes américaines qui adhèrent aux organisations du 1313. Enfin, ce pari implique une observation renouvelée et de longue durée, ce qui explique la nature systématique et cumulative des voyages⁴⁸. Comme l'explique Carl Chatters dans sa demande de bourse en 1934, ce séjour poursuivrait l'enquête systématique sur les associations de villes européennes commencée en 1932. Il ne s'agit pas seulement d'une demande d'un boursier habile à s'insérer dans les priorités d'un organisme financeur. Les dirigeants du programme incitent régulièrement les dirigeants des organisations du 1313 à parcourir l'Europe, et travaillent avec eux à la préparation des voyages, notamment lors du séjour de plusieurs journées à New York qui marque presque inmanquablement le début de chaque exploration européenne.

De surcroît, cette préparation minutieuse prend place dans une stratégie d'ampleur, liée à l'importance donnée à l'information dans le programme du *Spelman Fund*. À partir de 1932-1933, les échanges entre Guy Moffett, Louis Brownlow, Charles Merriam, Beardsley Ruml et Leonard White approfondissent les possibilités de systématiser la circulation internationale autour des questions d'administration publique au-delà des outils ponctuels que sont le voyage, la correspondance ou la lecture. Diverses possibilités seront envisagées, de la collaboration avec la Société des Nations à la mise en place d'attachés administratifs au sein des représentations diplomatiques américaines. Mais c'est une nouvelle fois sur les associations que se porte leur regard, celles qui réunissent à l'échelle internationale des administrateurs nationaux ou locaux. Parmi diverses associations identifiées par Charles Merriam et Leonard White depuis le milieu des années 1920, ce sont plus particulièrement l'Union Internationale des Villes et l'Institut International des Sciences Administratives (deux associations basées à Bruxelles et issues du milieu internationaliste belge du début du 20^e siècle) qui font l'objet d'une attention soutenue⁴⁹. C'est par leur canal que le cercle dirigeant du programme pense qu'il peut être possible d'établir des réseaux d'élites administratives qui transporteront systématiquement et exhaustivement l'information, à l'écart des tensions liées aux conjonctures politiques internationales⁵⁰.

⁴⁸ Posture manifeste dans la politique de *surveys* systématiques de l'administration publique confiés à des boursiers du *Spelman Fund* qui vont séjourner plusieurs mois dans une zone (Scandinavie, Canada, Amérique Latine).

⁴⁹ Pour des développements plus précis des points ci-dessous, voir Saunier (n.26) et *idem*, *Administrer le monde: les fondations philanthropiques américaines et la public administration 1900-1960*, in: *Revue Française de Sciences Politiques*, numéro spécial: Les sciences de gouvernement, à paraître, 2003.

⁵⁰ À long terme, le projet était que ces réseaux soient la base du système international de

Pour établir ces canaux de circulation et être à même d'influer sur les activités menées par ces associations, il est capital de placer les partenaires du 1313 au cœur de ces organisations internationales. C'est là tout le sens de l'attitude des groupes de Chicago vis à vis de l'Union Internationale des Villes, une association qui se préoccupe des modalités du gouvernement des villes depuis son premier congrès tenu à Gand en 1913. Entre 1930 et 1933, par le biais des voyages et des participations aux congrès, les voyageurs du 1313 tissent des liens personnels et apprennent à connaître le fonctionnement de l'Union et de ses composantes nationales. Puis ils prennent des initiatives visant précisément à créer une structure pérenne de recherche et d'information internationale en matière d'administration publique, le *Joint Committee on the International Exchange of Information and Organization of Research*, tout en développant leur participation financière et personnelle à la direction d'associations comme l'Union Internationale des Villes ou l'Institut International des Sciences Administratives.

Les tournées et séjours effectuées par les membres des associations du 1313 en Europe ont un rôle clé dans cette deuxième phase, puisque la présence des voyageurs aux Congrès et dans les municipalités est conçue par les dirigeants du *Spelman Fund* comme une manière d'influer sur les opinions et décisions⁵¹ de leurs partenaires européens. Le voyage devient ainsi, en même temps qu'il continue de jouer son rôle importateur, un outil exportateur du développement des valeurs, méthodes et paradigmes américains en matière d'administration publique et notamment de gouvernement municipal.

III. Conclusion

L'Europe municipale fut pour ses spectateurs américains à la fois un outil rhétorique, une source d'inspiration et un théâtre d'opérations. Le jeu sur les exemples européens, afin de démontrer le retard américain, fut un classique en 1890 comme en 1930. Les discours faits par Brownlow et Merriam à l'*American Municipal Association* en Novembre 1930 ne sont qu'un exemple de cet usage incontournable. Brownlow, après la présentation par Merriam de la formidable force et organisation de l'association des municipalités allemandes, (le *Deutsche Städtetag*), et après sa peinture des organisations britanniques d'employés et de structures du gouvernement local, termine son discours par cet appel: "The picture that was painted for us by Dr Merriam may be too big for the United States. But it is not too big for the AMA. It is something of that kind that you ought to look forward

recherche en matière d'administration publique, équivalent à l'échelle planétaire ce que le complexe du 1313 voulait être pour les Etats-Unis.

⁵¹ Voir les nombreux memoranda présentés à son *Board of Trustees* par Guy Moffett, series 1, SFNY, RAC.

to. Think on a big scale, plan on a big scale, and then you will be ready when this demand comes upon you."⁵² Mais l'usage du voyage européen ne se résume pas à un habile artifice de conviction et d'exhortation. Le spectacle des villes européennes au tournant du siècle, la fréquentation des associations municipalistes dans les années 1920-1930 furent de véritables révélations pour les visiteurs. Tout comme Howe ou Shaw, White en 1923, 1927, et 1928, Brownlow en 1930, Merriam et Ruml in 1930, Moffett en 1932 furent absolument enthousiasmés par ce qu'ils virent. Pour eux, le travail et le fonctionnement des associations britanniques et allemandes fut la pierre de touche autour de laquelle ils purent construire leur projet, autant par imitation que par acclimatation. La référence européenne leur fut aussi précieuse pour définir, vis à vis d'eux-mêmes et vis à vis de leur bailleurs de fonds et de leur public, un horizon du possible, la réussite des organisations municipales sur le continent ou dans les îles britanniques montrant que le succès était aussi envisageable aux Etats-Unis.

Il resterait bien sûr, si l'on voulait aller plus avant sur le terrain de l'histoire américaine, à saisir la manière dont les références européennes se traduisent dans des activités et des pratiques états-uniennes en matière d'administration municipale. L'ouvrage de Daniel Rodgers et celui d'Axel Schäfer apportent assez d'exemples sur le rôle structurant des exemples et paradigmes européens autour des questions d'activité économique des municipalités, de principes administratifs ou de *city planning* pour justifier une telle enquête autour des méthodes et techniques de l'administration municipale⁵³.

Un tel programme devrait examiner dans plusieurs municipalités la manière dont des pratiques européennes sont connues, relues, adaptées ou copiées. Une telle tâche est délicate: il faudrait être un analyste très compétent des procédures comptables et des finances municipales, par exemple, pour saisir ce que les modifications introduites dans les systèmes financiers des villes américaines dans le sillage des programmes réformistes de la *National Municipal League* et des voyageurs municipaux doivent exactement aux pratiques européennes⁵⁴. Ceci permettrait de compléter les acquis existants quant au rôle structurant de la référence européennes dans la réforme municipale aux Etats-Unis.

Mais ce programme devrait aussi s'intéresser à tous les canaux par lesquels, aux Etats-Unis, circule l'information sur les expériences européennes. Les magazines,

⁵² Coupures d'une publication de la *New Jersey State League of Municipalities*, p. 8, folder 5, box 38, Charles Merriam papers, JRL.

⁵³ *Rodgers* (n.7), chap. 4 et 5; *Schäfer* (n.9), chap. 2 et 3.

⁵⁴ *Kenneth Fox*, *Better city government: innovation in American urban politics 1850-1937*, Philadelphia, 1977, chap.4, indique par exemple comment les catégories de dépense des municipalités conçues par les économistes politiques allemands sont reprises et retravaillées par les conseillers de la *National Municipal League* et les statisticiens du *Bureau of Census* Fédéral jusqu'à devenir les catégories dans lesquelles les municipalités et le public évaluent l'activité municipale.

les conférences, les livres, les correspondances en font bien sûr partie. Les associations d'administrateurs, créées au début du siècle et développées au tournant des années 1920-1930 avec le soutien et la direction des milieux universitaires et philanthropiques, sont une des clés de cette diffusion. Elles organisent des rencontres, publient des revues et des bulletins d'information, organisent des sessions de formation dans lesquels leurs dirigeants voyageurs diffusent abondamment ce qu'ils ont vu et appris en Europe⁵⁵. Souvent, ces vecteurs même sont le produit du voyage. La publication par l'*International City Managers' Association* d'un "Municipal Yearbook", la mise en place par la même structure de cours de formation pour les *city managers* à *University of Chicago*, le développement par l'*United States Conference of Mayors* d'instituts spécialisés pour diverses professions municipales sont des projets qui voient le jour en référence aux activités du *Deutsche Städtetag* ou de la *National Association of Local Government Officials*.

La référence européenne peut d'ailleurs être travaillée par certaines associations dans une direction opposée à celle souhaitée par les dirigeants du 1313. C'est ainsi que Paul Betters, *executive secretary* de l'*American Municipal Association* et de l'*United States Conference of Mayors*, fait de cette dernière un lobby washingtonien, après deux voyages (1932 et 1934) où il a pu mesurer la force politique de la *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, du *Deutsche Städtetag*, de l'Association des Maires de France ou de l'*Association of Municipal Corporations* anglaise. Cette évolution, désavouée par Guy Moffett ou Louis Brownlow, est aussi un rappel que les effets du voyage ne sont pas strictement identifiables aux objectifs de ceux qui en sont les stratèges. D'ailleurs, tout autant que des pratiques, des outils, des concepts, le voyageur ramène avec lui un ensemble d'éléments qui sont difficiles à quantifier ou à évaluer. Carl Chatters en 1936 conclut son rapport de bourse par ce constat évocateur: "I stated in the beginning that the benefits from the trip were intangible and imponderable. Nevertheless, they were vey real. I feel that the contacts with individuals and institutions abroad has given breadth to much of my future thinking. Many minor things that used to be confused with more important issues have faded into the background. We did make a careful study of foreign cultures as disclosed by their works of art, their museums and their public institutions. Thus, while we contributed nothing abroad, we feel that our own future thinking has been greatly enriched."⁵⁶

A vrai dire, Chatters minimise ce que les voyageurs municipaux américains ont

⁵⁵ Certains des voyages financés par le *Spelman Fund* font l'objet de rapports. La plupart de ceux ci sont en fait des articles publiés par leurs auteurs dans les revues de leur association, articles très souvent dupliqués par d'autres périodiques du champ municipal ou par la presse généraliste, notamment grâce au service de presse mis en place par PACH au milieu des années 1930. Par ailleurs, la proximité chronologique entre le voyage d'été et le congrès de rentrée assure une communication rapide du récit aux administrateurs rassemblés par chaque association pour sa réunion annuelle.

⁵⁶ "Report of a European trip", p. 4, folder 243, box 6, sub series 1, series 4, SFNY, RAC.

pu apporter en Europe. Outre l'agrément de voir leurs actions examinées avec intérêt et souvent couvertes de louanges, les administrateurs européens ont aussi beaucoup appris sur les Etats-Unis et le fonctionnement de l'administration municipale dans ce pays, au travers de la multiplication des contacts individuels avec ces groupes de voyageurs curieux et compétents. C'est sans doute grâce à la multiplication des contacts liées aux voyages des américains dans les années 1930 que le *city manager* américain finit par être aussi prégnant que le *Bürgermeister* allemand dans le discours des municipalistes français⁵⁷. Néanmoins, Chatters résume finalement assez bien ce qui caractérise l'action des grandes fondations philanthropiques américaines, voir la démarche d'ensemble des voyageurs municipaux, à savoir l'action sur les cadres de la pensée et de l'action plutôt que sur leurs contenus exacts. Ce travail structurant n'en est pas moins efficace. L'action du *Spelman Fund*, dans le secteur délicat du gouvernement, est d'ailleurs à plusieurs reprises décrite en des termes qui insistent sur l'intangible et l'inquantifiable de son action, précisément parce qu'elle a porté avant tout sur les formes et les structures⁵⁸. C'est cette immatérialité sérieuse qui permet de caractériser la manière dont l'Europe et les Etats-Unis interagissent en matière d'administration municipale dans les années 1930.

En matière d'administration municipale (et de savoir administratif), comme en bien d'autres matières, l'économie des flux transatlantiques ne se résume pas en une abrupte succession de circulations en direction opposée, dont des événements fondateurs marqueraient le début ou la fin. La Seconde Guerre Mondiale, qui établit définitivement les Etats-Unis en superpuissance occidentale, est certes un événement structurant qui va établir durablement des termes d'échange inégaux entre l'Europe et les Etats-Unis. Cela est particulièrement marqué pour les produits matériels et culturels, certes, mais vaut aussi pour certains produits intellectuels ou politiques, dont les techniques administratives. Ici, l'effort exportateur américain se jouera plus en direction des pays en voie de développement, par le biais des mesures d'assistance technique liés au *Point IV Program* de Truman. Mais les pays d'Europe seront aussi concernés, à travers les programmes de reconstruction et de rééducation de la démocratie allemande⁵⁹, le volet technique du Plan Marshall ou le développement des échanges en matière d'administration étatique (notamment autour des techniques budgétaires et comptables⁶⁰).

⁵⁷ Renaud Payre, Une République des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942, in: Genèses, 41 (2000), p. 143-163.

⁵⁸ Voir par exemple les évaluations qui en sont faites par les hommes de la *Rockefeller Foundation* à la fin des années 1930 ou encore le rapport final du *Fund* en 1948.

⁵⁹ Pour une première approche autour des terrains de l'éducation et des relations industrielles, voir *Wade Jacoby*, Imitation and politics: redesigning modern Germany, Ithaca, 2000.

⁶⁰ Sur les échanges en matière de technique de comptabilité nationale dans les années 1940-1950, le cas français a été étudié par *François Fourquet*, Les comptes de la puissance, Paris, 1981. Pour le système budgétaire du *Program Planning Budgeting System* (PPBS) dans les

Mais tout cela ne voyage pas sur les ailes de la victoire. En matière d'administration comme d'architecture⁶¹ ou de produits cinématographiques, les flux se sont déjà complexifiés dans l'entre-deux-guerres, en un jeu de regards croisés d'emprunts et de réappropriations où se discerne déjà, du côté des acteurs d'outre atlantique, l'idée qu'une fois mises en place aux Etats-Unis les bonnes méthodes et techniques grâce à l'utilisation des pratiques européennes, elles pourront être réexportées pour le plus grand bénéfice de tous, au nom de l'amélioration et de la plus value universelle opérée la grande démocratie américaine.

années 1960 *Vincent Spenlehauer*, Intelligence gouvernementale et sciences sociales, in: *Politix*, 48 (1999), p. 95-128.

⁶¹ *Jean-Louis Cohen*, *Scenes of the world to come: European architecture and the American challenge 1893-1960*, Montréal / Paris, 1995.